

La promoción de la equidad en educación superior en México: declinaciones múltiples*

Septiembre 2009

SYLVIE DIDOU AUPETIT**

INTRODUCCIÓN

Si los 80's han sido la "década perdida" para la educación superior en América Latina, las siguientes han sido las de su reestructuración, vía políticas públicas e institucionales dedicadas a incentivar procesos de evaluación y acreditación. En tal contexto, fue primordial asegurar el cumplimiento de indicadores de desempeño y rendir cuentas, a expensas incluso de otras funciones asumidas tradicionalmente por las universidades públicas latino-americanas, tales como la redistribución de oportunidades de movilidad social. México incluso ha sido pionero en la construcción de un dispositivo multi-niveles de supervisión de resultados que abarca desde las instituciones hasta los académicos, los investigadores y los estudiantes.

No obstante, desde hace unos quince años, otro tema ha ido cobrando relevancia en el debate, político e intelectual, sobre las responsabilidades de la educación superior, a saber el de la promoción de la equidad. En un país en el cual, en 2008, el 47.4% y el 18.2% de la población vivían en situación de pobreza y extrema pobreza (contra el 42.6% y el 13.8% en 2006) y cuyo sistema de educación superior tenía una tasa de cobertura que, pese a su aumento en años recientes hasta llegar al 27.5% en 2009, era inferior a las de muchos países de la región,¹ el fomento de una

mayor equidad en la educación superior justificó con creces acciones destinadas a sujetos socialmente percibidos como las encarnaciones simbólicas de la marginación. Pero el fomento efectivo de la equidad resultó también de políticas más generales de ampliación de la cobertura y abatimiento de los costos por alumno en los subsistemas emergentes de educación superior.²

Nuestra hipótesis central es entonces que la equidad creciente, constatable en los últimos 20 años, si bien resultó de políticas específicas de inclusión, también provino de medidas de alcances mayores, centralmente orientadas a una reorganización del sistema, a su redespliegue espacial y a su segmentación. Por ende, ha sido tanto un objetivo estratégico como un resultado al margen, producto de cambios societales o de una acción pública orientada a regir una nueva fase de masificación.³

En ese artículo, con el propósito de demostrar esa hipótesis, analizaremos varias políticas al respecto. En un primer apartado, abordaremos las políticas gubernamentales encaminadas a la redistribución espacial de la oferta de educación superior y al aumento de la cobertura, en una óptica compensatoria de las desigualdades. Reflexionaremos después

6 / 7

* Artículo publicado en N. Fernández y Ma. de F. Acosta (comp.). (2011), *La democratización de la educación superior en América Latina. Límites y posibilidades* (pp. 106-121). Argentina: Universidad Nacional de Tres de Febrero.

** Sylvie Didou Aupetit es investigadora de tiempo completo en el DIE-Cinvestav y titular de la Cátedra UNESCO-Cinvestav sobre Aseguramiento de la calidad y nuevos proveedores de educación superior en América Latina. Agradece a la Lic. María Cecilia Oviedo (DIE-Cinvestav) la elaboración de datos estadísticos para este artículo.

1. Según el *Global Education Digest*, 2009, de la UNESCO, la tasa de cobertura en Argentina era de 67%, en Uruguay de 64%, de 52% en Chile, de 35% en Perú y de 32% en Colombia. Citado por Narro Robles 2009 en http://www.anui.es.mx/secciones/convocatorias/pdf/Presen_ANUIES_FINAL_agosto_2009.pdf

2. "En cuanto al subsidio por alumno, ningún subsistema de las IES públicas alcanza el nivel de subsidio por alumno otorgado a las Universidades Públicas Federales, que para el ciclo 2003-2004 fue de 79,19 millones de pesos, lo que equivale a 2.2. veces respecto al subsidio por alumno que reciben las Universidades Públicas Estatales, 2.5 veces de las Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario y 2.5 veces de las Universidades Tecnológicas" (Hernández Pérez, 2005: 6).

3. Según Rama (2007: 15), uno de los cambios de los sistemas de educación superior en la era del conocimiento concierne "El aumento de las políticas de equidad para sectores específicos (indígenas, pobres, campesinos, personas con discapacidad, negros) a través de cuotas o cupos específicos en el marco de políticas proactivas de compensación".

sobre las medidas tendientes a incorporar a grupos tradicionalmente excluidos por adscripción étnica, en una perspectiva de justicia social. Estudiaremos luego la problemática de la equidad de género, interesándonos a la forma como, en un sistema en donde las mujeres fortalecieron su presencia al punto de volverse mayoritarias en algunos ciclos/áreas, los organismos especializados siguen considerando necesario movilizarse en pro de una equidad en el ejercicio de los liderazgos. Finalmente, presentaremos datos sobre acciones dirigidas a grupos vulnerables, definidos por su precaria condición socio-económica; haremos allí, particular énfasis en el Programa Nacional de Becas (Pronabes), financiado desde 2001 por el gobierno.

I. CONSTITUIR UNA OFERTA DE CERCANÍA PARA ABATIR LOS COSTOS PRIVADOS DE LA MOVILIDAD Y MEJORAR LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS

Desde los 70, las políticas públicas procuraron consistentemente fortalecer la oferta educativa, principalmente en los estados de la República con las menores tasas de atención para corregir paulatinamente la excesiva concentración (en relación a la población) de la matrícula en el Distrito Federal, que agrupó respectivamente el 52.5% de los estudiantes de licenciatura en 1970, el 23.4% en 1990 y el 16.6% en 2006-2007 http://www.anui.es.mx/servicios/d_estrategicos/documentos_estrategicos/21/al/c27.html

Desde el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) a la fecha, la elevación de la cobertura se produjo gracias a la instalación en los estados de las universidades tecnológicas, las universidades politécnicas, los institutos tecnológicos o las universidades interculturales. Esos establecimientos permitieron ensayar y fortalecer subsistemas públicos no terciarios de educación superior.

Dicha política de localización incidió en la distribución de la matrícula por subsectores y niveles de estudios, reforzando el peso de los técnicos superiores entre el estudiantado (4.5% de la matrícula en 2006-2007) y el de los establecimientos tecnológicos en el sistema público. Expandió la red de sitios universitarios en el territorio nacional, esencialmente en situaciones de no competencia interinstitucional para la captación de alumnos; auspició una elevación de las tasas de atención a la demanda, en los lugares donde las capacidades instaladas de respuesta a las solicitudes de inscripción *in situ* eran mínimas o nulas; sustentó finalmente una diversifi-

cación institucional, con la instalación de universidades politécnicas en 13 estados del país y de las tecnológicas en 26.

Cuadro 1. Composición del sistema de educación superior por subsector.

Denominación	Número
Universidades tecnológicas	61
Univ. Pub. Estatales	43
Educ. Normal superior	273
Centros Pub. Investigación	32
Univ. Pub. Federales	6
Otras	4
Institutos tecnológicos	218
Univ. politécnicas	23
Univ. interculturales	9
Total	669

Fuente: <http://ses4.sep.gob.mx/wb/ses/federales>

Como consecuencia, el número de instituciones públicas aumentó de 1 147 a 2 541 entre 1990 y 2007; el de municipios con, por lo menos, un establecimiento de ese tipo pasó de 157 en 1990 a 309 en 2004, sin contar el Distrito Federal (ANUIES, Anuarios estadísticos de licenciatura y posgrado), ofreciendo a la población de escasos recursos un servicio, cuyo costo de accesibilidad era abaratado por la cercanía geográfica entre el domicilio y la institución pero cuya oferta de formación era limitada, en número y perfiles de las carreras propuestas. En forma más solapada, las universidades públicas estatales participaron igualmente de ese fenómeno de ensanchamiento territorial del sistema, al desconcentrar sus Unidades y sus *campus* foráneos.

Las políticas de creación de instituciones/desconcentración de los *campus* universitarios redujeron las disparidades respecto de la distribución espacial de los servicios de educación superior y promovieron una mayor igualdad de oportunidades de acceso, pero no permitieron erradicar los sesgos (geográficos y sectoriales) en la calidad de la oferta ni en su eficiencia interna. No lograron ni garantizar una correspondencia entre las dinámicas de ingreso y de egreso por entidad (véase cuadro 2), ni nivelaron las tasas estatales de respuesta a la demanda por educación superior.

Cuadro 2. Porcentajes del ingreso y del egreso nacional en educación superior por entidad federativa, 2006-2007.

Entidad Federativa	Primer Ingreso	%	Egresados	%
		Total	2005-2006	Total
Aguascalientes	6,678	1.24	2,895	0.94
Baja California	12,440	2.31	6,129	2.00
Baja California Sur	3,796	0.70	1,658	0.54
Campeche	4,908	0.91	2,064	0.67
Coahuila	14,541	2.69	8,595	2.80
Colima	4,095	0.76	2,176	0.71
Chiapas	12,768	2.37	7,410	2.41
Chihuahua	14,664	2.72	8,735	2.84
Distrito Federal	80,382	14.90	56,528	18.40
Durango	5,642	1.05	3,996	1.30
Guanajuato	17,300	3.21	8,981	2.92
Guerrero	10,673	1.98	6,531	2.13
Hidalgo	9,604	1.78	6,564	2.14
Jalisco	39,203	7.26	24,208	7.88
México	57,819	10.71	30,721	10.00
Michoacán	18,937	3.51	9,339	3.04
Morelos	8,250	1.53	4,382	1.43
Nayarit	5,339	0.99	2,891	0.94
Nuevo León	22,428	4.16	16,079	5.23
Oaxaca	12,514	2.32	6,531	2.13
Puebla	32,414	6.01	14,545	4.73
Querétaro	6,823	1.26	4,499	1.46
Quintana Roo	3,910	0.72	1,859	0.61
San Luis Potosí	11,850	2.20	5,462	1.78
Sinaloa	20,444	3.79	11,210	3.65
Sonora	16,239	3.01	7,294	2.37
Tabasco	11,423	2.12	5,612	1.83
Tamaulipas	20,005	3.71	11,174	3.64
Tlaxcala	4,676	0.87	2,924	0.95
Veracruz	33,387	6.19	17,355	5.65
Yucatán	10,313	1.91	5,753	1.87
Zacatecas	6,176	1.14	3,088	1.01
Total nacional	539,641	100.00	307,188	100.00

Fuente: Elaboración propia con datos del Formato 911.9A. Ciclo escolar 2006-2007.

La información corresponde exclusivamente a la modalidad escolarizada y a la Licenciatura Universitaria y Tecnológica.

Los datos de reingreso están calculados como la diferencia entre la matrícula total y el primer ingreso.

Aunque se constate un aumento global del número de estudiantes en todo el país y una alza de las tasas de cobertura, siguen persistiendo desigualdades inter e intra-regionales en las capacidades instaladas de atención a la población, según el grado de bienestar económico e integración social de las entidades de la federación.⁴ Sigue igualmente sin respuesta efectiva el problema, formulado recurrentemente por políticos de diversos partidos,⁵ de garantizar a lo largo y ancho del país y en los distintos subsistemas de educación superior pública, una calidad similar de los servicios educativos. En efecto, los mayores grados de equidad en el acceso, en articulación con un aumento generalizado de la matrícula, no se tradujeron en aumentos correspondientes en los flujos de egresados sino que sus incidencias fueron mitigadas por una deserción alta, que se mantiene en torno al 50% (Bravo Padilla, 2009 <http://www.slideshare.net/comunicacion.ciep/educacion-superior-en-mexico-diag-y-retos-abril-3>).

La distorsión entre las dinámicas de ingreso y las de salida de los ciclos de formación revela una dificultad perenne para crecer, combinando calidad con equidad. El sistema mexicano de educación superior, pese a ser objeto desde tiempo atrás de medidas de aseguramiento de calidad, permanece organizado en forma demasiado rígida para atender con eficacia a estudiantes con trayectorias de formación escolarizada y capitales culturales cada vez más heterogéneos así como para ofrecer salidas laterales o puentes hacia otras modalidades de educación superior a los que están en riesgo de abandono. Bajo ese ángulo, la ampliación de los cupos de ingreso, a escala general, representa una estrategia *d'esquive* que oculta la incapacidad de las instituciones para asegurar la retención y permanencia de sus alumnos más frágiles: conforme con ella, el gobierno cumple con su "mandato" político y social de elevar las oportunidades de acceso a la educación superior sin comprometerse, a nivel sistémico, a mejorar sustantivamente los índices de eficiencia, por lo que muchos establecimientos públicos continúan funcionando con altos índices de desperdicio de alumnos. Pese a que esos provengan de las condiciones sociales de

pobreza que imperan en el país tanto como de los déficits de adaptación de los establecimientos, los tomadores de decisión y los investigadores suelen reducir el abandono a una decisión individual, que resulta de la incapacidad de los ingresantes para cumplir con las exigencias de desempeño, propias de la educación superior o para contar con los recursos financieros requeridos.

En conclusión, la promoción de la equidad, tal como trasparece a través de las políticas públicas de expansión territorial del sistema, representa sólo una respuesta parcial a la situación de desigualdad que afecta a los grupos socio-económicos marginados, por dos razones. Primero, porque buena parte del aumento de la tasa de cobertura en las pasadas décadas dependió de la consolidación tanto del sector privado –con base en lógicas de mercado, no de equidad– como del público, en licenciatura y en posgrado (véase gráfica 1); segundo, porque admitir a estudiantes cuyos antecedentes escolares son deficientes o cuyas condiciones de vida son precarias no implica garantizarles oportunidades de éxito, en ausencia de medidas compensatorias de nivelación y retención. La consecución de mayores grados de equidad implica entonces atender no sólo el ingreso, como se ha hecho hasta ahora, sino la permanencia y la titulación. Supone asimismo ofrecer opciones adicionales de educación superior, pero en forma planeada, para que brinden condiciones similares de calidad.

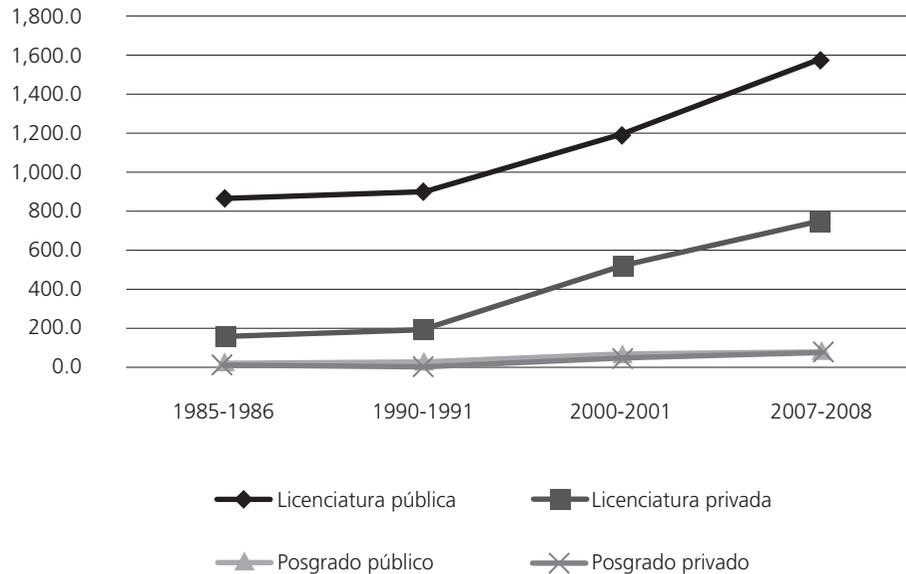
2. EQUIDAD Y PROGRAMAS DE BASE ÉTNICA: UNA PREOCUPACIÓN DEL SIGLO XXI

Los especialistas en políticas de educación superior enfatizaron como uno de los grandes cambios de las últimas décadas la diversificación social, económica y cultural de la matrícula a la vez que la permanencia de fuertes desigualdades en las tasas de acceso, según los grupos de origen de los aspirantes a la educación superior, su capital familiar y sus recursos económicos (Chain *et al.*, 2007; De Garay *et al.*, 2001). Unos apuntaron, como un factor explicativo adicional de esos sesgos, la adscripción étnica y llamaron la atención sobre el hecho de que, a principios de la presente década, mientras 22 de cada 100 mexicanos entre 20 y 24 años accedían a la educación superior en promedio, era el caso de 1 entre 100 entre los indígenas (Gutart y Bastiani, 2007:7). Todavía peor, si en promedio 50% de los estudiantes que ingresaban a la educación superior egresaban de ella, era el caso solamente para el 20% de los indígenas, (Navarrete, 2009: 4).

4. Mientras los años promedio de escolaridad de la población son de 10.5 en el D.F. y de 9.8 en Nuevo León, son de 6.0 y 6.4 en Oaxaca y en Chiapas (INEE, 2006).

5. "En cuanto a la educación superior, existen aun grandes retos, comenzando por su bajo nivel de cobertura que no alcanzó sino un 25.2 por ciento, incluyendo la modalidad no escolarizada (SEP; 2006). Además de acuerdo a datos de la OCDE (2006), alrededor del 50% de los alumnos de la universidad no se gradúan" (Bravo Padilla, 2007: 11).

Gráfica 1. Matrícula de licenciatura universitaria y tecnológica y de posgrado, por tipo de control, 1985-1986 a 2007-2008 (En miles de alumnos).



Fuente: Felipe Calderón Hinojosa. Tercer Informe de Gobierno, Anexo estadístico, p. 288.

Ante la constatación de una inequidad de tipo étnico –la cual empezó a ser revelada a partir de la movilización zapatista– y con un claro afán de revertirla a la vez que garantizar mayores oportunidades de paz social, conforme con los Acuerdos de San Andrés firmados entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el Gobierno (Gutar y Bastiani, *op. cit.*), el gobierno del presidente Vicente Fox anunció, en 2001, una iniciativa de educación superior intercultural.⁶ De 2003 a la fecha, la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB) de la Secretaría de Educación Pública creó o incorporó 9 universidades de ese tipo, implantándolas en

municipios con densidad de población indígena, en los estados de México, Chiapas, Tabasco, Puebla, Veracruz, Michoacán, Guanajuato, Sinaloa y Quintana Roo. Sus objetivos fueron “promover la formación de profesionales comprometidos con el desarrollo social, económico y cultural, particularmente, de los pueblos indígenas del país y del mundo circundante; revalorar los conocimientos de los pueblos indígenas y propiciar un proceso de síntesis con los avances del conocimiento científico; fomentar la difusión de los valores propios de las comunidades así como abrir espacios para promover la revitalización, desarrollo y consolidación de lenguas y culturas originarias” (http://ses.sep.gob.mx/wb/ses/universidades_interculturales).

Esas instituciones ccontaban en 2008, con una matrícula de 5 684 estudiantes, en su mayoría indígenas procedentes de 40 grupos étnicos, 60% de los cuales eran mujeres (CDI, http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=78&Itemid=18). Funcionaban como una opción de cercanía y de acceso más probable que las universidades convencionales. Respondían así al hecho de que el flujo de tránsito entre la educación media superior y la superior era todavía menor entre los indígenas que entre otros grupos de población, debido a que sus conocimientos, cuando habían cursado

6. “Por ende, la interculturalidad reconoce al otro como diferente. No lo borra ni lo aparta sino que busca comprenderlo, dialogar con él y respetarlo. En la realidad intercultural, a partir de su diferencia con los demás, el sujeto, individual o social, se relaciona por medio del diálogo intercultural para aprender a relativizar las tradiciones consolidadas como propias dentro de cada cultura y, ante todo, para poner en tensión su conservación y transformación, a fin de posibilitar el conocimiento de la cultura propia y de otras culturas.” Casillas *et al.*, 2004: p. 40 <http://eib.sep.gob.mx/files/Políticas%20y%20fundamentos/Políticas%20y%20fundamentos%20w.pdf>. Ver también Schmelkes, 2008: 108 “Para ello, es necesaria la interculturalidad, que se refiere a la relación entre los miembros de las diferentes culturas y califica dicha relación, sosteniendo que esta es la que se da desde posiciones de igualdad, se basa en el respeto y resulta mutuamente enriquecedora”.

estudios en escuelas indígenas, solían ser inferiores a los considerados indispensables en los exámenes de ingreso aplicados por las universidades autónomas. Cualitativamente, auspiciaron nuevos modelos de aprendizaje, diálogos entre la cultura occidental y las autóctonas y un diseño curricular específico de carreras que, temporalmente, pudiesen corresponder al contexto local, favoreciendo su desarrollo. Los riesgos principales, definidos como tales por sus impulsores, son el de la segmentación de la oferta de educación superior en modalidades consideradas como de mayor o menor calidad, socialmente y en particular por los empleadores y el del comunitarismo.

Las universidades interculturales no constituyeron la única iniciativa destinada a promover la inclusión de los indígenas en la educación superior: completaron esa iniciativa gubernamental otras de tipo institucional, algunas incluso anteriores al fomento de la educación superior intercultural, y otras muy recientes: entre las primeras, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) (2009, *op. cit.*) señala que los 24 institutos tecnológicos ubicados en municipios indígenas recibían prioritariamente alumnos procedentes de esa población entre sus 22 572 estudiantes, aun cuando esa no está definida como su foco principal de atención, ni su tamaño calculado precisamente. Indica asimismo que la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) atendía a 178 profesores indígenas en la licenciatura en Educación Indígena y que las escuelas normales censaban una matrícula de 2060 estudiantes indígenas. Revela que el Instituto Politécnico Nacional (IPN) identificó, mediante una encuesta, a 146 indígenas entre sus alumnos, 80 de los cuales hablaban una lengua indígena y que la UNAM, la universidad más grande del país, en el marco del programa de investigación México, nación multicultural, financió desde 2005 becas económicas y tutorías permanentes en licenciatura, con 295 indígenas beneficiados en 2009 (de los cuales 119 eran mujeres), adscritos a 32 grupos étnicos y procedentes de 16 entidades de la República, incluido el Distrito Federal (http://www.nacionmulticultural.unam.mx/Portal/Central/EDUCACION/edu_sist_becas_datos.html).

Otras iniciativas convergentes fueron finalmente operadas por organismos internacionales de cooperación, que proveyeron asesorías y medidas de nivelación de conocimientos/habilidades a alumnos indígenas inscriptos en instituciones convencionales, para que culminen exitosamente sus estudios. Con el propósito central de aumentar sus niveles de retención y graduación en licenciatura, la Fundación

Ford operó, en alianzas con la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), un proyecto nacional dentro de la Iniciativa regional y mundial denominada “Sendero hacia la educación superior para los estudiantes indígenas” (*Pathways for Higher Education*) desde 2001 y conocida en el país como el Programa de Apoyo a estudiantes indígenas en instituciones de educación superior (PAEIIES) <http://paeiies.anui.es.mx/>

En 2009, el PAEIIES agrupaba, en 16 instituciones de educación superior públicas localizadas en 14 estados, a 11 163 estudiantes indígenas, a los cuales no otorgaba becas directas⁷ pero sí brindaba cursos básicos, seminarios de autoestima y apoyos médicos y psicológicos a la vez que los involucraba en actividades creativas y de difusión cultural. Moviliza, para labores de atención, colectiva o individualizada, y de asesorías a los estudiantes, a 689 tutores y a 75 asesores. Después de 7 años de funcionamiento (2002-2009), contribuyó a que egresen de licenciatura 3194 estudiantes indígenas y se titulen 1281,⁸ rompiendo con una tradición de deserción temprana entre los “sobrevivientes” del sistema escolar indígena que ingresaban a la universidad sin las herramientas necesarias para una trayectoria escolar exitosa.⁹

Además de promover una mayor equidad en las oportunidades de conclusión de estudios y de significar una innovación en relación con programas similares pero centrados esencialmente en el ingreso, la inserción de un programa de la índole del PAEIIES en universidades convencionales representó un poderoso vector de cambio e innovación, en su interior, al auspiciar la producción de datos estadísticos sobre estudiantes indígenas, al permitir la experimentación de fórmulas novedosas de tutoría y de enseñanza, al sustentar diálogos de cultura, al justificar la inserción de los conocimientos de los grupos étnicos en el curriculum de carreras como medicina, enfermería, nutrición, química y al legitimar, en muy pocas instituciones –por ejemplo, la Universidad Autónoma

7. Según los datos de ANUIES, en 2009, 1 565 alumnos del PAEIIES recibían un apoyo del Programa Nacional de Becas (un programa federal para los estudiantes de educación de escasos recursos) y 3 264 de otros programas, lo que equivale a más de 1 de 4. http://paeiies.anui.es.mx/index.php?pagina=becas_pronabes1.php

8. Esos dos universos, en un periodo de 7 años, deben recubrirse parcialmente.

9. “Los sistemas selectivos de ingreso en las IES de la región tienden” a homogeneizar vía el ingreso a los grupos de alumnos y por lo tanto a “descartar” a los diferentes. Esta situación conlleva a que los primeros semestres de de las carreras universitarias sean altamente selectivos, provocando una fuerte deserción entre los alumnos más carenciados” (Didou y Remedi, 2008: 165).

de Nayarit– la adopción de cuotas de ingreso reservado con base en el origen étnico.

En el posgrado (maestría y doctorado), desde 2001, la Fundación Ford, en colaboración con el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) manejó el *Programa Internacional de Becas de posgrado*. En su primer quinquenio de actividades, el *International Fellowship Program (IFP)* apoyó a 135 estudiantes (sobre un total de 806 solicitudes recibidas) procedentes de 18 estados de la Federación. El 32% de ellos estudió en México, el 37% en España y el 27% en otros países de América Latina, principalmente en Brasil, Chile y Costa Rica, distribuyéndose el resto en Inglaterra, Estados Unidos, Francia y Holanda. Algunas áreas disciplinarias de inscripción dominaron claramente, en particular las de Desarrollo comunitario y educación (Navarrete, 2009 en <http://www.uia.mx/web/html/inide/pdf/panel4/PresDavidNavarrete.pdf>). El IFP, al centrarse en el posgrado y al brindar oportunidades de formación en el extranjero a los indígenas titulares de una licenciatura o de una maestría, definió por tanto su acción en materia de equidad como una contribución a la formación de un liderazgo social y de una intelectualidad formada internacionalmente.

Ese repaso a iniciativas tradicionales o novedosas de identificación y formación de estudiantes indígenas muestra que todas esas están justificadas en referencia a la equidad en tanto reconocimiento de la diversidad, como uno de los componentes de un proceso educativo incluyente. Corrobora asimismo que la palabra tiene distintos contenidos, siendo sinónima de inclusión de poblaciones en situación de marginación en instituciones tradicionales, de acercamiento espacial de la oferta y la demanda, de masificación focalizada, de movilización de estrategias *ad hoc* de enseñanza para estudiantes no convencionales o bien de formación de elites, comunitarias o internacionalizadas. Es todavía temprano para establecer en qué medida los objetivos delineados específicamente en cada registro se cumplirán pero desde ya, se antoja indispensable recomendar la producción y actualización permanente de datos permitiendo la supervisión académica (formación de profesores, rotación de asesores) y el monitoreo socio-profesional de esas iniciativas (seguimiento de egresados, pactos sociales de colaboración y redes de solidaridad). En cambio, no es prematuro señalar que, en relación con todas las instituciones o programas experimentados para brindar una educación a grupos marginados o en situación de diversidad, es necesario plantearse la necesidad de articular equidad y calidad, en función de sus propósitos.

3. LA EQUIDAD DE GÉNERO:

DESPUÉS DE LA IGUALDAD NUMÉRICA

La feminización de la matrícula es una de las tendencias de cambio más evidente en los últimos cuarenta años: mientras, en 1969, las mujeres representaban sólo el 17% del estudiantado de educación superior (Bustos, 2008) y en 1980, el 30% (Rodríguez Gómez, 1999), hoy son más de la mitad. En 2008, en efecto, el 50% de la matrícula de licenciatura y el 52% de la de maestría eran mujeres (Tuirán, 3 de agosto 2009 en http://ses.sep.gob.mx/wb/ses/03ago09_equidad-generounam)

Paradójicamente, ese re-equilibramiento no ha sido auspiciado directamente, vía políticas gubernamentales o institucionales, sino que resultó indirectamente de las políticas de reticulación fina del espacio nacional de educación superior vía la instalación de instituciones en municipios carentes de infraestructuras de ese tipo (la que favoreció que las niñas cursen estudios superiores sin salir de su casa). Ha sido sobre todo vinculado con la transformación del país después del movimiento estudiantil del 68 y con la movilización permanente, en las últimas 4 décadas, de grupos de mujeres para la defensa de sus derechos humanos y ciudadanos.

Esos grupos de mujeres abogan todavía hoy por un desglose del dato global del 50% de mujeres en la matrícula total de educación superior, en función de distintos indicadores. El primero es del ciclo de estudios: el porcentaje de participación femenina baja en efecto al 44% en doctorado y al 42.6% en técnico superior, lo que indica la permanencia de déficits en el acceso en los niveles más bajo y alto del sistema de educación superior. El primer sesgo fue detectado desde hace seis años como una de las características regionales a combatir: el 7 de noviembre de 2003, en la Declaración de México resultante del Primer Seminario Internacional sobre la feminización de la matrícula de Educación Superior en América Latina, convocado por el IESALC de la UNESCO, la UDUAL y la ANUIES, los suscriptores señalaron de hecho en el punto 4, que “Las diferencias de género son notorias en la matrícula de posgrado de algunos países donde se está aún lejos de alcanzar la equidad” <http://www.udual.org/CIDU/Gacetas/2003/Oct-Dic/Declaracion.htm>.

El segundo indicador es el del sector considerado dentro del sistema público de educación superior. En efecto, si bien las universidades públicas en general ostentan un porcentaje de participación de mujeres en la matrícula mayor que el promedio y que el sistema normal de educación llega a una cima con 71.06%, tal no es el caso por ejemplo de los ins-

titutos tecnológicos (ANUIES, 2008). Esas diferencias derivan o se explican por las grandes diferencias en la representación femenina, según las áreas disciplinarias consideradas, con un fuerte sesgo negativo en las áreas ingenieriles y agronómicas: en 2006-2007, sólo el 29.9% y el 33.6% de la matrícula de primer ingreso eran mujeres contra un 87.8% en ciencias de la salud y un 58.2% en ciencias sociales y administrativas (Sistema de Indicadores de Género, consultado el 3 de septiembre 2009 en www.sernam.cl/pmg/.../Indicadores%20de%20Genero%20Main.pdf).¹⁰ Un tercer indicador que corrobora las brechas en la representación de las mujeres es el de los estados, con tradiciones distintas de incorporación de las mujeres en la educación superior.

Lo que es más y considerando que la cobertura por estado está moviéndose en direcciones contrarias (con un aumento del 10% del Nuevo León y una disminución de 5% en Chiapas en 2008-2009) y que la crisis afecta las decisiones educativas de las familias, habría que seguir urgentemente cómo el derrumbe de los indicadores de bienestar, provocado por la crisis actual, está afectando la presencia de las mujeres en el sistema de educación superior, en general y por estado (Zacatecas Hoy, 30 de octubre 2008).

En esas circunstancias, no es sorprendente la celebración de eventos sobre los roles desempeñados por las mujeres en los sistemas de educación superior y de ciencia y tecnología,¹¹ en fechas recientes, en donde los ponentes subrayaron que la feminización de la matrícula, en los niveles de licenciatura y de maestría, no implica por sí sola una equidad de género. Los ejemplos para demostrarlo fueron numerosos: si bien hay cada vez más mujeres en el sistema de educación superior, ejercen más funciones de docencia que de investigación o de responsabilidad. En el Sistema Nacional de Investigadores,¹² solamente 32% de los beneficiarios son mujeres y su proporción de representatividad baja al 18.6% en la categoría más elevada de ese mecanismo de evaluación de la productividad científica. En forma

general, la obtención de una credencial de educación superior no protege a las mujeres de los impactos de la subempleabilidad en el mercado de trabajo: en efecto, a nivel igual de calificaciones, ellas ocupan puestos de menor jerarquía y reciben sueldos más bajos que los varones.

Las acciones focalizadas para promover la equidad de género en educación superior, en esa perspectiva, son pocas e insuficientes: el CIESAS, en el marco del IFP antes citado, impulsó específicamente la presencia de mujeres entre los becarios de posgrado: según Navarrete (2009), aunque las mujeres representaron sólo el 29% de los postulantes de apoyos, constituyeron el 39% de los seleccionados. Con mayor énfasis en las instituciones, la SEP lanzó en 2009, a través del Fondo Para la Modernización de la Educación Superior, un programa sobre Equidad de género en las instituciones de educación superior. http://ses4.sep.gob.mx/wb/ses/fomes_avisos. Más allá de esos esfuerzos aislados, la equidad de género, vía cuotas de acceso de las mujeres a puestos de responsabilidad, una toma en cuenta efectiva de sus condiciones de inserción y de producción en el sistema de investigación científica y un impulso a la participación de las estudiantes en el doctorado, queda por ser promovida vía políticas públicas *ad hoc*.

4. GRUPOS VULNERABLES:

RESPUESTAS GENERALES DE POLÍTICA PÚBLICA

Aun cuando los tomadores de decisión suelen establecer una equivalencia entre vulnerabilidad y pobreza, es evidente que, en educación superior, no todos los grupos vulnerables son pobres ni han sido objeto de políticas específicas de redistribución de oportunidades –es por ejemplo el caso de los migrantes, cuya vulnerabilidad remite a su movilidad en situaciones de pobreza o de los discapacitados. A nivel global, sin embargo, los grupos carentes, en su diversidad, han sido atendidos esencialmente mediante dos políticas de alcances amplios, la de becas y la de promoción de propuestas de educación superior abierta, más flexibles.

En el programa sectorial de educación 2007-2012, publicado el 28 de noviembre 2007, el mensaje de la Secretaría de Educación Pública enfatizó que “un país democrático no puede admitir la falta de equidad y menos en la educación que es el medio por excelencia para promover la igualdad” y el documento de políticas públicas delineó como el objetivo 2 el “Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad” (SEP, 2007: 7 y 11).

10. En 1970, los porcentajes de participación de la mujer en la matrícula de ciencias agropecuarias y de ingeniería y tecnología era de 3.3. y 4% y en 1990, de 14.5% y 22.8% (http://www.anui.es.mx/servicios/d_estrategicos/documentos_estrategicos/21/a1/c2_7.html)

11. Ver por ejemplo la Reunión Nacional de Universidades Públicas “Caminos para la Equidad de Género en las instituciones de educación superior”, realizada en agosto 2009 en la UNAM.

12. El SNI es un dispositivo de evaluación de la productividad de los investigadores, desde 1984, que otorga a sus miembros un sobresueldo por desempeño, renovable en plazos de 3 o 5 años.

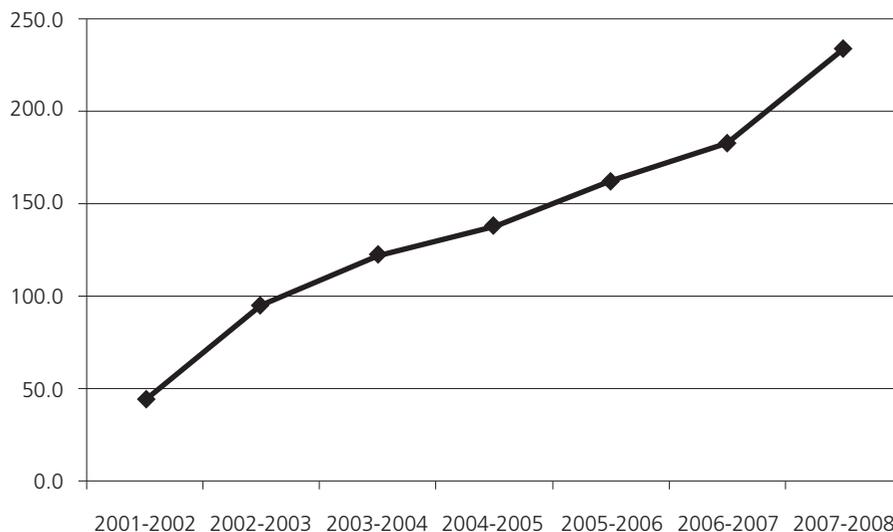
Cuadro 3. Porcentajes de participación femenina en licenciatura, por entidad, 2006-2007.

Entidad Federativa	Primer ingreso y reingreso			% Mujeres/tot
	H	M	Total	
Aguascalientes	12,140	11,991	24,131	49.69
Baja California	29,252	28,689	57,941	49.51
Baja California Sur	6,511	5,940	12,451	47.71
Campeche	8,090	7,774	15,864	49.00
Coahuila	30,166	25,374	55,540	45.69
Colima	6,971	6,988	13,959	50.06
Chiapas	27,188	25,025	52,213	47.93
Chihuahua	35,040	33,846	68,886	49.13
Distrito Federal	180,489	176,016	356,505	49.37
Durango	12,986	12,548	25,534	49.14
Guanajuato	29,649	32,092	61,741	51.98
Guerrero	18,385	20,528	38,913	52.75
Hidalgo	19,756	22,863	42,619	53.65
Jalisco	73,083	69,486	142,569	48.74
México	113,342	114,104	227,446	50.17
Michoacán	32,414	33,505	65,919	50.83
Morelos	15,095	15,642	30,737	50.89
Nayarit	8,539	9,425	17,964	52.47
Nuevo León	64,434	55,350	119,784	46.21
Oaxaca	24,549	23,427	47,976	48.83
Puebla	58,127	58,618	116,745	50.21
Querétaro	15,110	15,033	30,143	49.87
Quintana Roo	7,531	7,084	14,615	48.47
San Luis Potosí	21,815	21,804	43,619	49.99
Sinaloa	37,405	36,724	74,129	49.54
Sonora	33,145	31,617	64,762	48.82
Tabasco	27,123	24,729	51,852	47.69
Tamaulipas	39,554	37,549	77,103	48.70
Tlaxcala	8,567	9,671	18,238	53.03
Veracruz	60,739	56,176	116,915	48.05
Yucatán	20,832	19,453	40,285	48.29
Zacatecas	11,073	11,975	23,048	51.96
Total nacional	1,089,100	1,061,046	2,150,146	49.35

Fuente: Elaboración propia con datos del Formato 911.9A. Ciclo escolar 2006-2007.

La información corresponde exclusivamente a la modalidad escolarizada y a la Licenciatura Universitaria y Tecnológica.

Gráfica 2. Becas Pronabes, 2001-2002 a 2007-2008 (En miles).



Fuente: Felipe Calderón Hinojosa. Tercer Informe de Gobierno, Anexo estadístico, p. 292.

Conforme con ello, el presidente Calderón prosiguió con la política de sus antecesores de crear opciones adicionales no universitarias de educación superior, “asignando prioridad a las entidades federativas y regiones con los índices de cobertura más bajos” (SEP, 2007: 33); abrió así 42 institutos tecnológicos descentralizados, un instituto tecnológico federal, cinco universidades tecnológicas, seis universidades politécnicas y una universidad intercultural. Igualmente, continuó aumentando los apoyos a los estudiantes de bajos recursos vía el incremento en el número de becas Pronabes (véase gráfica 2).

Ese programa, además, mejoró sus tasas de respuestas a las solicitudes llegando a cubrir en 2007-2008 el 95.5% de las demandas expresadas contra un 90.1% el año anterior (Humada Lobo, 2009: 1). Independientemente de esa iniciativa gubernamental, la preocupación por mejorar las condiciones de vida de los estudiantes se revela a través de las múltiples acciones destinadas, desde las instancias gubernamentales u otras, a brindarles apoyos: por lo tanto, en 2009, según el Subsecretario de educación en ejercicio, el 25.3% de la matrícula total del sistema de educación superior recibe algún apoyo económico para seguir estudiando. Es de notar que, por subsector, es en el privado donde el mayor número de alumnos recibe becas (38.9%), seguido por el tecnológico (23.5%), el de escuelas normales (22.3%), el de universidades públicas estatales y otras (17.5%) y

finalmente el de las universidades federales (16.5%). El que un alumno de cada cuatro sea receptor de una beca (por desempeño sobresaliente en ciertos casos pero en su inmensa mayoría debido a sus bajos ingresos personales o familiares) es a su vez muy sintomático de las condiciones desfavorables en las cuales los estudiantes cursan sus carreras en las universidades (Tuirán, 2009: 67).

En un contexto en el cual una cuarta parte de los estudiantes estudia en las instituciones de educación superior gracias a una beca que mitiga la pobreza familiar e individual y en que un porcentaje, no calculado con exactitud, combina sus estudios con trabajos para seguir en las instituciones de educación superior, otra política identificable de promoción de la equidad, orientada a mejorar las condiciones de acceso al saber de los grupos vulnerables, es el reforzamiento de las opciones abiertas y a distancia para el aprendizaje, cuyo consumo puede ser más flexible, en tiempo, que el de cursos con horarios rígidos. Aunque las pocas evaluaciones disponibles sobre ese tipo de servicios educativos llaman a la prudencia y recomiendan que no se considere como una panacea, fuerza es de reconocer su adscripción, durante el presente sexenio, en las políticas públicas destinadas a revertir los condicionantes negativos de la pobreza en los modos de consumo de los servicios educativos y en los desempeños. Actualmente, 191 504 estudiantes están inscritos en educación abierta

y a distancia (163 609 en licenciatura, 3 825 en técnico superior universitario y 24 070 en posgrado), lo que equivale a menos del 6% de la matrícula. Habría que analizar quiénes son los alumnos y cuáles son sus resultados académicos para monitorear en qué medida la instrumentación de esas modalidades es una respuesta efectiva a la redistribución de oportunidades de educación superior hacia los más pobres.

Finalmente, es preciso señalar que la identificación de los grupos marginados así como de medidas *ad hoc* de inclusión, vía la acción afirmativa, el otorgamiento de becas, el diseño de tutorías, ha sido un proceso paulatino que ha ido ampliándose en la última década, con la incorporación de los indígenas, en particular, como sujetos de políticas compensatorias. Hoy, en el debate público, se habla también de otros grupos que requerirían de estrategias específicas de inclusión pero su detección, puntual e incompleta, no ha derivado todavía en respuestas adecuadas de atención.

CONCLUSIONES

LA EQUIDAD EN TIEMPOS DE CRISIS:

¿REGRESO A UNA RETÓRICA VACÍA?

En la coyuntura por la cual transita México, llevar a cabo una acción pública coherente en pro de la equidad implica primero atacar un problema de gran envergadura, debido a la permanencia de niveles altos y crecientes de pobreza y, segundo, canalizar recursos financieros de considerable monto a su promoción. Según estimaciones convergentes, más de la mitad de la población mexicana estaría en 2009 viviendo en situaciones de pobreza y extrema pobreza, por una parte. Por la otra, como efecto inmediato de la crisis global, los recursos atribuidos a la educación superior disminuyeron drásticamente en el segundo semestre, pese a todos los discursos sobre su relevancia para el desarrollo, en una economía del conocimiento. Como prueba, el Ministerio de Hacienda decidió, el 31 de julio de 2009, recuperar los recursos no ejercidos por las instituciones del nivel, dejando presupuesto casi sólo para pago de profesores. En el momento en que los discursos sobre la equidad llegaban a su apogeo y en el que la situación de los estudiantes en situación de pobreza estaba haciéndose más crítica, las condiciones que permitirían llevar a cabo políticas de fomento en la materia se volvían absolutamente adversas.

Se sabe que la retracción del PIB y el despunte del desempleo inciden ya negativamente en el ingreso de las familias y en sus oportunidades objetivas de mantener a uno o más hijos estudiando. El hecho de que la

demanda por empleos rebase con mucho el número disponible de puestos de trabajo permite a los empleadores negociar a la baja el monto de los sueldos. Lo anterior deja entrever que la demanda por educación superior se retraerá, principalmente entre los que estudiaban previamente con dificultades económicas (por ejemplo, entre el 5.5% de los estudiantes que escogieron su escuela por la posibilidad de obtener becas, según la SEP o entre el tercio de los más pobres) y que parte de la demanda se dirigirá o se reorientará a instituciones de educación superior pública, cuyo costo es inferior a la de la privada. Se puede también colegir que se incrementará la deserción, principalmente entre el 30.8% de la matrícula cuyo ingreso familiar se ubica entre los primeros 4 deciles de ingreso: las proporciones de personas de 25 o menos años que truncaron sus estudios lo deja entrever, al indicar un aumento en los porcentajes de la población en situación de suspensión de estudios, entre 2007 y 2008, del 22.8% al 24.8% (Tuirán, 2009: 41). También es probable que se alargue el tiempo de conclusión de estudios, para los que no pueden estudiar si no trabajan, principalmente si están afectados por la pérdida de empleo.

Sistémicamente, es posible que la crisis signifique un alto (y quizás una reversión) en las políticas públicas llevadas a cabo en los últimos 20 años en la educación superior para superar las desigualdades en las oportunidades y para nivelar la cantidad y la calidad de los servicios educativos en las regiones. También pone en el primer plano de las preocupaciones la capacidad de mantener con recursos públicos e ingresos institucionales menguantes, el número de becas, gubernamentales e institucionales, así como los niveles de inversión en infraestructuras y en equipos, debido a la devaluación del peso en relación con el US dólar y con el euro.

En esa situación, se requeriría definir una opción de política pública que salvaguarde las oportunidades –de por sí escasas– ofrecidas a los más pobres en lugar de exponerlos sin protección a una crisis que los afecta comparativamente mucho más que otros sectores sociales. En ausencia de una decisión de ese orden, es de temer que se constate, en los próximos tiempos, un rediseño a la baja de las políticas, tanto de calidad como de equidad, en la educación superior como en otros muchos sectores, aunque el costo de tal decisión, en términos de desarrollo colectivo y de estabilidad social, haya sido profusamente alertado.

BIBLIOGRAFÍA

- ANUIES (2008). *Anuario estadístico 2006-2007*. México, ANUIES, in http://www.anui.es/servicios/e_educacion/index2.php
- Bravo Padilla, T. (2007). *Calidad con Equidad en la Educación*. Ponencia presentada en el Foro Internacional sobre Políticas Públicas para el Desarrollo de México. BID, Cd. de México, 7 y 8 de febrero, in <http://www.foropoliticaspUBLICAS.org.mx/es/index.html>
- Bustos Romero, O. (2008). Los retos de la equidad de género en la educación superior en México y la inserción de mujeres en el mercado laboral. *Arbor: ciencia, pensamiento y cultura*, n. 733: 795-815 en: <http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/225/226>
- Casillas Muñoz, M. L. et al. (2004). *Políticas y fundamentos de la educación intercultural bilingüe en México*. DEP/CGEIB/CDI: 72 p in <http://eib.sep.gob.mx/files/Políticas%20y%20fundamentos/Políticas%20y%20fundamentos%20w.pdf>
- Comisión de Derechos Indígenas (CDI) (2009). *Acciones de gobierno para el desarrollo integral de los Pueblos Indígenas, reporte 2008*. México, CDI: 415 p. en http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=78&Itemid=18
- Chain Revuelta R., M. Casillas y N. Jácome (2007). Origen social de los estudiantes y trayectorias estudiantiles en la Universidad Veracruzana. *Revista de la Educación Superior*, vol. 36, n. 142: 7-30 en http://www.anui.es/servicios/p_anui.es/publicacio689/revsup/pdf/RES_142.pdf
- De Garay A. M. Casillas, J. Vergara y M. Puebla (2001). Los estudiantes de la UAM-A, un sujeto social complejo. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, enero-abril, vol.6, n. 11: 139-163.
- Didou Aupetit, S. y E. Remedi (2009). *Los olvidados: acción afirmativa de base étnica e instituciones de educación superior en América Latina*. México DF, Cinvestav-Juan Pablo.
- Gutart, M. E. y J. Bastiani Gómez (2007). Un modelo educativo de educación superior: las universidades interculturales en México. *Revista de Enseñanza de la Psicología: teoría y experiencia*, 3(1): 31-40 en [http://psicologia.udg.es/revista/publicacions/03/Cast/04\(3\)_Cast.pdf](http://psicologia.udg.es/revista/publicacions/03/Cast/04(3)_Cast.pdf)
- Hernández Pérez, A. (2005). *El financiamiento de la educación superior en México*. México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública/ Cámara de Diputados: 109 p. en <http://www.diputados.gob.mx/cesop/>
- Humada Lobo, I. (2009). *Programa Nacional de Becas y Financiamiento*. México, SEP/Coneval, proyecto S028: 6 p.
- Narro Robles, J. (21 de agosto 2009). Educación superior para el desarrollo en México. ANUIES, Seminario Valle de Bravo, in www.anui.es/secciones/convocatorias/pdf/Presen_ANUIES_FINAL_agosto_2009.pdf -
- Navarrete, D. (2009). *Experiencias del Programa Internacional de Becas de Posgrado para indígenas*. México, UIA, Memorias del Seminario Internacional Educación y organizaciones sociales: reflexiones desde la investigación y la práctica, 14 y 15 de Junio de 2006, <http://www.uia.mx/web/html/inide/pdf/panel4/PresDavidNavarrete.pdf>
- Rama, C. (2007). "Las reformas de la educación superior en América Latina en el contexto de la sociedad del conocimiento". San Salvador, Universidad Técnica del El Salvador, <http://www.slideshare.net/clauidiorama/las-reformas-de-la-educacin-superior-en-al-en-el-contexto-de-la-sociedad-del-conocimiento>
- Rodríguez Gómez, R. (1999). Género y políticas de educación superior. *La Ventana*, n. 10: 124-158m <http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/laventan/Ventana10/ventana10-4.pdf>
- Schmelkes, S. (2008). Les universités interculturelles en Mexico : ¿une contribution à une meilleure équité dans l'enseignement supérieur?. *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, n7, Junio 2008: 105-121.
- SEP (2007). *Programa sectorial de educación, 2007-2012*. Mexico, SEP: 64 p.
- Tuirán, R. (3 de agosto 2009). *Crisis y educación superior: opciones de política*. México, SEO: 64p in http://ses.sep.gob.mx/wb/ses/03ago09_equidadgenerounam
- Zacatecas hoy, *Por la equidad en todas las universidades se pronuncia la ANUIES* (30 de octubre 2008).